联合国 S/2019/816



安全理事会

Distr.: General
15 October 2019
Chinese
Original: English

非洲联盟委员会主席和联合国秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的特别报告

一. 导言

1. 安全理事会2019年6月27日第2479(2019)号决议请非洲联盟委员会主席和联合国秘书长至迟于2019年9月30日提交一份特别报告，对达尔富尔实地局势进行评估，就非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)缩编的适当行动方针提出建议，并提出一项非洲联盟-联合国联合政治战略，详细说明达尔富尔混合行动后续机制的备选方案。本报告第一部分对达尔富尔局势和如何着手缩编进行了总体评估，第二部分介绍了与2019年9月初成立的苏丹共和国新过渡当局进行初步协商的结果。

二. 达尔富尔局势评估和非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动缩编

A. 背景分析

1. 政治局势

苏丹的政治发展

2. 正如联合国主管和平行动副秘书长让-皮埃尔•拉克鲁瓦和非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔•切尔吉在2019年8月25日向安全理事会联合通报情况时指出的那样，自我们2019年5月30日向安全理事会提交联合特别报告(S/2019/445)以来，苏丹出现了重要发展，对过去30年来的主导治理结构产生了直接影响，该国已进入政治过渡时期。最值得注意的是，在非洲联盟和埃塞俄比亚政府的调解支持下，过渡军事委员会和自由与变革力量于8月17日签署了一项《宪法宣言》，商定了未来39个月的过渡安排。8月21日，主权委员会宣誓就职，该委员会由五名军事人员和六名平民组成，其中包括两名妇女。过渡军事委员会主席Abdell-Fattah al-Burhan中将担任主权委员会前21个月的主席，过渡军事委员会正式解散。此后剩余的18个月，将由主权委员会的一名文职成员担任主席。同





一天，曾任联合国高级官员的 Abdalla Hamdok 宣誓就任过渡政府总理，由 18 名成员(包括 4 名女性)组成的新内阁于 9 月 8 日宣誓就职。

3. 虽然过渡机构的建立受到苏丹人民的广泛欢迎，但自由与变革力量的部分成员，即苏丹共产党以及由苏丹解放军/明尼・米纳维派、正义与平等运动(正义运动吉布里尔・易卜拉欣派)、苏丹人民解放运动-北方局(苏人解运动-北方局)马利克・阿加尔派和其他苏丹武装运动组成的苏丹革命阵线，声称《宪法宣言》没有充分反映他们的立场，因为它没有对结束苏丹的冲突给予足够的重视。自由与变革力量之外的其他政治行为体，如民众大会党，已表示强烈反对过渡政府。苏丹解放军-阿卜杜勒・瓦希德派(苏解-瓦希德派)领导人阿卜杜勒・瓦希德・努尔仍然拒绝参加过渡进程，包括建立新政府。

4. 具有重要意义的是，2019 年 9 月 6 日，非洲联盟和平与安全理事会决定解除暂停苏丹参与非洲联盟活动的禁令，并“呼吁有关国家取消对苏丹的所有经济和金融制裁，包括将苏丹从支持恐怖主义的国家名单中除名(……)”(PSC/PR/COMM.(DCCCLXXV))。我们在各种不同论坛上也发出了类似的呼吁。

达尔富尔和平进程

5. 最近的政治发展为达尔富尔和平进程的新办法和新机会开辟了道路。指导过渡期的《宪法宣言》构想，在《宣言》签署后六个月内完成苏丹的公正和全面和平进程，解决冲突的根源及其影响。为此，《宣言》规定设立一个和平委员会，同时考虑到联合国安全理事会第 1325(2000)号决议以及非洲联盟关于妇女在各级参与和平进程的相关决议。此外，《宣言》确定了要在和平谈判中解决的问题，包括安全安排、流离失所者和难民自愿返回和持久解决问题、边缘化、正义与和解问题、土地问题以及权力和财富的公平分配。《宣言》最后规定，将重新审查苏丹政府与各武装运动过去签署的和平协议，以解决可能存在的缺陷。

6. 新的过渡机构成立后，出现了令人鼓舞的发展。9 月 11 日，在南苏丹总统萨尔瓦・基尔的主持下，主权委员会、苏丹革命阵线、苏人解运动-北方局阿卜杜勒・阿齐兹・希卢派、贝扎大会和 Tahir Hajar 领导的苏丹解放力量联盟签署了《关于建立信任程序和谈判筹备的朱巴宣言》，该宣言成为一项路线图和建立信任协议。各方商定停火，开放人道主义走廊，释放战俘，解除对各运动领导人的旅行禁令，设立和平谈判筹备委员会，并推迟到达成和平协议之后成立过渡立法会议和任命各州州长。各方还同意，将建立渠道解决达尔富尔受战争影响地区，即苏丹东部和北部这两个地区的具体问题。各方同意于 2019 年 10 月 14 日开始和平谈判，目标是在 2019 年 12 月 14 日之前签署一项和平协议。

7. 苏丹各方在和平谈判中发挥了主导作用，同时也呼吁国际社会支持这一进程。具体而言，各方要求将《朱巴宣言》提交给非洲联盟和平与安全理事会，由它发布关于苏丹和平谈判的新任务，随后请联合国安全理事会核可该宣言。各方还一致认为，由非洲联盟主导的区域伙伴和由三驾马车(挪威、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)主导的国际社会具有重要作用，应该参与缔造和平和建设和平的努力。

2. 安全局势

8. 达尔富尔的总体安全局势仍然动荡，但与我们前次报告(S/2019/445)相比，大体上没有变化。由于当局将注意力转移到喀土穆的安全，而在达尔富尔各州机构的有效运作方面存在差距，加上其他原因，所以犯罪事件增多，特别是在境内流离失所者营地。与去年同期相比，达尔富尔各地农场被毁和非法占用土地的数量有所增加。与此同时，本报告所述期间，民间动乱事件减少，发生了 22 起民间动乱，造成 60 人受伤，无人死亡，而前一期间，即 4 月 11 日至 6 月 27 日期间，发生了 109 起民间动乱，造成 34 人死亡，201 人受伤。

苏丹政府部队与各武装运动之间的战斗

9. 政府部队与苏丹解放军-阿卜杜勒•瓦希德派(苏解-瓦希德派)在杰贝勒迈拉继续发生间歇性武装冲突，苏解-瓦希德派的目标是苏丹武装部队在戈洛周围的阵地。苏解-瓦希德派绑架当地平民和国际非政府组织工作人员以勒索赎金，并抢劫商业卡车以及当地医疗和人道主义组织的财产。与此同时，在戈洛以东的达亚地区，苏解-瓦希德派指挥官 Salih Borsa 和 Mubarak Aldouk 的两个派别之间继续内斗，因为后者试图与当局谈判投降。

部族间冲突

10. 随着雨季和耕作季节的到来，达尔富尔各地越来越多地发生土地被占事件，农民与牧民之间的紧张关系加剧，牧民在当前的耕作季节采取了更具攻击性的姿态。在达尔富尔中部的奈尔提提地区，境内流离失所农民(主要是富尔人)与纳瓦伊巴/北雷扎伊加特牧民之间就进入农田和骚扰妇女问题继续发生争端。在北达尔富尔州尚吉尔托巴伊，北雷扎伊加特牧民与主要是富尔人和通朱尔人的境内流离失所者之间也发生了类似事件。在北达尔富尔州凯卜卡比耶，有报告称牧民在农耕季节开始时重新占领了农田。总体而言，2019 年，牧民对农民的武装袭击次数和相关死亡人数有所增加，北达尔富尔记录了 73 起事件，有 6 人受害，而 2018 年记录了 64 起事件，有 7 人受害；中达尔富尔报告了 71 起袭击，有 27 人死亡，而 2018 年全年报告了 70 起事件，有 21 人死亡。

11. 虽然农耕季节(5 月至 10 月)经常发生农耕社区与牧民社区在土地使用上的冲突，但自全国抗议开始以来，由于达尔富尔地区的安全真空以及民政当局在有效运作方面的缺陷，与土地有关的事件增多。在当前农耕季节，达尔富尔混合行动记录了 52 起与土地有关的事件，有 33 人死亡，上一年同期记录了 40 起事件，有 13 人死亡。这一数字涵盖 2019 年农耕季节的一部分，包括来自达尔富尔混合行动已结束行动的西达尔富尔州、东达尔富尔州和南达尔富尔州的有限信息。

3. 人道主义局势

12. 人道主义局势继续呈现我们在前次特别报告(S/2019/445)中指出的趋势。与此同时，本报告所述期间又有更多人流离失所。6 月 6 日，在东达尔富尔，塔马部落与雷扎伊加特部落之间发生部族间战斗，导致埃代因以东 Hijilij 村约 1 300 人流离失所。6 月 9 日，因中达尔富尔发生部族间冲突，Wadi Salih 地区 Dulayq 村

约 900 人流离失所，13 人被杀。此外，在本报告所述期间，因安全部队与苏解-瓦希德派在北杰贝勒迈拉发生战斗，该地区各村庄(Hillat Ahmed、Krakola、Aro、Faradolow、Targay 和 Omu)估计有 2 300 人流离失所前往 Sabanga，其中主要是妇女和儿童。人道主义伙伴向流离失所者提供了非粮食物品、住所、粮食援助和医疗保健服务。

13. 由于 7 月和 8 月的暴雨，达尔富尔部分地区估计有 25 315 人受到洪水影响，洪水损坏和摧毁了 5 000 多所房屋。受灾最严重的州是北达尔富尔，该州 11 000 多人受到影响。人道主义伙伴提供了紧急住所以及非粮食物品、饮水、环境卫生和个人卫生服务、食品，并提供了医疗保健、病媒控制和滞水排干。

14. 根据粮食安全阶段综合分类数据，2019 年 8 月底，即青黄不接季节的高峰期，在中达尔富尔、北达尔富尔和南达尔富尔，超过 180 万人处于粮食不安全第 3 阶段(危机)或第 4 阶段(紧急)。这一人数占三州总人口的 17%至 24%，而整个苏丹这一人数占比为 14%。

15. 苏解-瓦希德派控制地区的业务环境给援助人员带来了挑战，苏解-瓦希德派拒绝允许他们进入杰贝勒迈拉中部地区，即 Tarbi、Kero 和 Jokosti 各村。7 月 3 日，据称苏解-瓦希德派人员在 Kaironga(戈洛临时行动基地以东 4 公里)绑架了一个国际非政府组织的 4 名本国工作人员，7 月 4 日将其释放。同一天，三名疑似苏解-瓦希德派分子从一个国际非政府组织在戈洛 Bar Arie 经营的诊所抢劫了各种药品和医疗设备。7 月 29 日，国际非政府组织的两名当地工作人员和一名当地社区领袖也在戈洛 Tarbi 村被据称是苏解-瓦希德派的人员绑架。工作人员后来被释放。

4. 人权状况

16. 侵犯和践踏人权的行为继续呈现与我们在前次特别报告(S/2019/445)中所述的趋势。达尔富尔混合行动记录了 16 起基于性别的性暴力事件，影响到 17 人，包括 7 名未成年人。3 起分别发生的事件涉及强奸 4 名未成年人，犯罪人已被逮捕，正在被起诉。7 月和 8 月报告了 40 起侵犯和践踏人权案件，涉及 255 名受害者，包括 9 名未成年人和 38 名妇女，而 4 月至 6 月期间登记了 33 起案件，涉及 182 名受害者。在 40 起有记录的案件中，85%据称是被描述为游牧民的武装男子所为。有记录的案件可能并不反映实际事件数量，原因包括：由于害怕报复而未充分报告；受影响人口所在地区出入受限，难以接触幸存者；偏远地区没有警察站和医疗设施。

17. 虽然政府部队和武装反对派运动之间的武装冲突已经平息，但达尔富尔危机背后的一些主要怨愤，包括部族间冲突，仍未得到根本解决。此外，苏丹最近的政治危机加剧了境内流离失所者与游牧部族之间的紧张关系，其部分原因是政治真空以及治理和法治机构弱化。因此，在农田和境内流离失所者营地，特别是在中达尔富尔、南达尔富尔和北达尔富尔各州，发生了暴力冲突和报复性袭击。

18. 本报告所述期间，严重侵害儿童行为大多是在杰贝勒迈拉的苏解-瓦希德派不同派系内斗的背景下发生的。在安全理事会授权的武装冲突局势中严重侵犯儿

童行为监测和报告机制框架内，2019 年 6 月至 9 月期间，达尔富尔混合行动核实了 87 起严重侵害案件，它们影响到 84 名儿童(包括 35 名女童)，其中包括 35 起杀害和致残案件、15 起招募和使用案件、26 起性暴力案件、8 起绑架案件和 3 起袭击学校(1 起)和医院(2 起)案件。经确定，严重侵害行为的犯罪者大多为苏解-瓦希德派人员、快速支援部队成员、武装游牧民和身份不明的武装男子。生活在国内流离失所者营地的儿童在进行生计活动时仍然容易受到侵害，包括受到身份不明武装男子的性暴力侵害。战争遗留物的威胁也仍然令人关切，尤其是在杰贝勒迈拉地区，特别是影响到儿童。

19. 据报告，在大杰贝勒迈拉地区，包括戈洛、卡斯、奈尔提提、凯卜卡比耶和达尔富尔其他地区，仍在发生与冲突有关的性暴力，据称主要是武装游牧民和其他民兵团体所为。

20. 2019 年 9 月 25 日，联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特和苏丹外交部长阿斯玛·穆罕默德·阿卜杜拉在纽约签署了设立联合国驻苏丹人权办事处的里程碑协议，从而建立了一个重要的基准。联合国驻喀土穆、达尔富尔、青尼罗、南科尔多凡和苏丹东部的人权办事处将支持过渡，特别是在四个领域，即：(a) 打击不平等现象，支持制定有助于保障基本经济和社会权利以及增强妇女权能和参与的政策；(b) 法律和体制改革，帮助政府使国内立法符合其国际人权义务，并建立强有力的人权保护机构；(c) 过渡期正义：支持问责与和解，让受害者有意义地参与这些进程；(d) 加强民主和公民空间的开放，包括加强妇女和少数群体的参与。

B. 安全理事会第 2429(2018)和 2479(2019)号决议以及 2018 年 6 月 11 日和非洲联盟和平与安全理事会 2019 年 6 月 13 日公报的执行情况

21. 根据非洲联盟和平与安全理事会 2019 年 6 月 13 日公报(PSC/PR/COMM.(DCCCXLVI))和联合国安全理事会 2019 年 6 月 27 日第 2479(2019)号决议，达尔富尔混合行动就暂停执行 2019 年 5 月 13 日第 102 号法令一事与苏丹当局进行了接触，苏丹当局在该法令中决定将所有关闭的达尔富尔混合行动队部和营地移交给快速支援部队。为此，过渡军事委员会发布 2019 年 6 月 23 日第 202 和 203 号法令，撤销了上述决定，从而向达尔富尔混合行动保证，所有特派团队部和营地将“移交给(达尔富尔)各州，用于卫生、教育和其他服务”。

22. 鉴于上述情况，并根据安全理事会第 2429(2018)号决议，达尔富尔混合行动制定了一项明确先后顺序的计划，一旦安全理事会就此作出决定，将立即继续关闭和移交其余队部。关闭进程的顺序大体上符合我们在前次特别报告(S/2019/445)中提出的缩编备选方案二，并以四个要素为指导，即：(a) 保护平民是特派团任务的核心；(b) 达尔富尔混合行动人员和资产的安全；(c) 缩编期间的后勤需求；(d) 能够灵活调动部队，为已停止行动的地点提供保护。

23. 上述进程符合非洲联盟和平与安全理事会 2019 年 6 月 13 日公报(PSC/PR/COMM.(DCCCXLVI))，设想按照安全理事会第 2429(2018)号决议规定的时间表，关闭尼亚拉“超级营地”(该营地的移交因过渡军事委员会第 102 号法令

于 2019 年 6 月暂停)，并关闭混合行动目前所有 13 个队部。预计缩编和关闭将分两个阶段进行，第一阶段包括：尼亚拉“超级营地”、阿贝歇湾、尚吉尔托巴伊、梅纳瓦希、萨拉夫奥姆拉、塔维拉、索尔托尼和库图姆。第二阶段包括：卡斯、奈尔提提、卡尔马、戈洛、扎林盖和凯卜卡比耶。正如我们在前次特别报告(S/2019/445)中强调的那样，该计划将确保将各队部移交给民事最终用户，并提供最多一个营的后备能力，以便在极端情况下进行干预。

24. 在暂停四个月后，已根据安全理事会 2019 年 6 月 27 日第 2479(2019)号决议制定达尔富尔混合行动恢复全面缩编的计划，待安全理事会 10 月份作出决定。然而，这些计划需要结合苏丹广泛的政治发展和苏丹当局的期望予以定期审议。

非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的业绩

25. 自 2017 年以来，达尔富尔混合行动一直维持一个监测、评价和报告军事和警察单位业绩的机制。迄今为止，已进行了 35 项评价，涉及任务理解和支持、指挥与控制、培训与纪律、维持能力和健康，以及各单位执行与保护平民有关任务的意愿和能力。在本报告所述期间，达尔富尔混合行动提交了对特派团内部署的总共 11 个军事单位中的 3 个单位的评价，其中包括一个二级医院、一个工程连和一个通用航空股。所有三个单位都被认定高于平均水平，其中一个单位有效地利用了技术，该单位业绩被认为在所有类别中居于优秀。尽管评级良好，但还是发现了一些问题，包括过期的弹药。特派团领导层经常进行访问，必要时进行中途纠正，并定期进行了培训，以更新部队和警察人员的知识，提高他们的基本技能。

C. 通过州联络职能部门实施过渡

26. 尽管面临挑战，根据安全理事会第 2429(2018)号决议，继续执行了达尔富尔混合行动的过渡工作。在达尔富尔四州(北、西、南和东)的州联络职能部门框架内与联合国国家工作队开展了联合方案活动，围绕以下三个关键领域：(a) 法治；(b) 持久解决方案、复原力和生计；(c) 人权。尽管面临苏丹政局变化对达尔富尔业务环境的影响以及现金和燃料短缺及高通胀等问题，预算金额 1 500 万美元的第一阶段(2019 年 1 月至 6 月)的执行率在 2019 年 6 月底为 80%。州联络职能部门法治活动已扩展到卡斯和凯卜卡比耶，计划于 2020 年 1 月开始将州联络职能部门活动范围扩展到大杰贝勒迈拉地区。大杰贝勒迈拉地区的安全问题及联合国国家工作队存在有限仍然影响向该地区扩展的进程。

27. 就 2019 年 7 月 1 日至 12 月 31 日的第二阶段而言，达尔富尔混合行动在 1 970 万美元方案资金总额中划拨了 1 720 万美元用于州联络职能部门活动。截至 2019 年 9 月，与联合国各机构、基金和方案签署了 10 项谅解备忘录中的 9 项。2019 年下半年的大多数项目建立在第一阶段已实施活动的基础上，但对回返地区的生计援助又收到了 330 万美元，用于促进境内流离失所者与收容社区之间的信任。根据该国不断变化的政治和法治局势，对方案拟订进行了调整，更注重对社区产生直接影响的服务交付和能力建设活动，同时减少了基础设施支助。

28. 前次特别报告(S/2019/445)作出了一项假设，即州联络职能部门与联合国国家工作队和苏丹当局共同解决关键冲突驱动因素并防止冲突死灰复燃，迄今的成

果证实了这一假设。州联络职能部门为加强联合国国家工作队在达尔富尔的存在和业务活动作出了贡献，例如在东达尔富尔州，目前有 9 个机构、基金和方案开展业务，而 2019 年 1 月之前只有 5 个。在法治领域，建造了 8 所农村法院，为 240 名农村法官提供了调解和裁决族群间争端的培训，包括在东达尔富尔州的基尔和北达尔富尔州的安卡。在法治和人权领域，州联络职能部门侧重为 1 000 多名民间社会代表、执法人员、法官、检察官、管教人员和其他专业人员开展能力建设。农村法院的扩大及法官和检察官的能力建设改善了上述各州司法系统的整体绩效，并且有助于促进人权。在持久解决方案方面，在南达尔富尔州布拉姆和格雷达地区开展的提供水资源和服务的项目缓解了游牧族群与其他族群之间的矛盾。在东达尔富尔州的拉巴多、穆哈吉里耶和阿布卡林卡，州联络职能部门侧重于重返社会项目以及改善生计机会、保健服务和市场准入。

29. 为加强过渡规划的协调工作，达尔富尔混合行动与联合国国家工作队协作，从 9 月 1 日起设立了联合过渡小组，取代现有的临时过渡机制。在达尔富尔，联合过渡小组将侧重于实地协调，包括信息管理和分析、项目管理以及将州联络职能部门的活动逐步扩展至大杰贝勒迈拉地区。加强协调有助于确保州联络职能部门与建设和平基金和达尔富尔发展战略等并行供资流之间的联系。

三. 非洲联盟-联合国政治战略以及非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动后续机制可选方案

30. 前次联合特别报告(S/2019/445)论证了非洲联盟-联合国达尔富尔和平进程政治战略，力求在达尔富尔混合行动撤离的情况下形成新的势头，该战略得到了安全理事会 2019 年 6 月 27 日第 2479(2019)号决议的核可。此后，随着 8 月 17 日《宪法宣言》的签署和过渡当局的成立，苏丹各方已牵头实现全面和平，并呼吁国际社会采取新的支助办法。这一办法应遵循《宪法宣言》的原则，承认苏丹机构和人民、包括妇女和青年的带头作用，并最终为重建该国社会契约作出贡献。以下战略力求在达尔富尔混合行动剩余任务期间推动苏丹人主导的进程，并与苏丹当局商定适当后续机制，支持苏丹政府关于结束冲突和实现全境和平的优先事项。

A. 背景

31. 应当在国际社会自 2004 年以来支持达尔富尔和平进程的长期参与和若干倡议的背景下审议当前政治发展以及实现达尔富尔和苏丹其他冲突区全面和平的方法，这些努力迄今尚未实现最终和平协议。这些变化最终促成了对苏丹 30 年治理制度的彻底改革，并为达成被喀土穆过渡当局列为优先事项的全面和平协议创造了机会。

1. 国际参与

32. 联合国和非洲联盟在达尔富尔冲突伊始就开展了政治协作，因此于 2007 年在达尔富尔部署了首个混合维和行动，次年任命了由南非总统塔博·姆贝基领导的非洲联盟达尔富尔问题高级别小组，将协作推向高潮。十年前完成的题为“寻

求和平、正义与和解”的该小组首次全面报告将达尔富尔危机定义为“体现了苏丹财富和权力分配不公，是苏丹在达尔富尔的危机，这构成了我们共同理解的基础以及我们迄今参与的理由。

33. 过去 15 年，向达尔富尔和平进程提供的主要国际支助的结果喜忧参半。尽管国际社会高度参与阿布贾和平进程并作出了大量投入，促成了 2006 年《达尔富尔和平协议》以及最终在 2011 年达成《多哈达尔富尔和平文件》的多哈进程，但其成果文件遭到大多数达尔富尔派别的拒绝。2016 年 3 月，非洲联盟高级别执行小组(接替非洲联盟达尔富尔问题高级别小组)协助苏丹政府与苏解-米纳维派、正义运动、苏人解-北方局和全国乌玛党达成了路线图，以加快在结束达尔富尔及南科尔多凡州和青尼罗州两个地区冲突方面取得进展，但各方没有为执行路线图采取切实步骤。

34. 在苏丹爆发迫使苏丹总统奥马尔·哈桑·巴希尔的政府下台的政治事件之后，若干区域倡议推动了与武装团体和(或)运动恢复对话。在乍得、埃及、埃塞俄比亚、南苏丹和阿拉伯联合酋长国的协助下，达尔富尔武装团体最近与过渡军事委员会或自由与变革力量举行了会议，重点讨论和平进程，同时强调指出和平进程对区域稳定的重要性。

2. 国家行为体和谈判框架

35. 为准备和平谈判，苏丹各国家行为体进行了调整，各团体和(或)运动进行了整合。在这方面，由三个达尔富尔武装团体(苏解-米纳维派、正义运动和苏解过渡委员会)以及来自两个地区的一个团体(苏人解-北方局马利克·阿加尔派)组成的苏丹革命阵线在哈迪·伊德里斯的领导下进行了结构重组，并在 8 月开罗和亚的斯亚贝巴会议期间就参与过渡事宜同自由与变革力量积极接触。8 月初，其他三个团体(苏人解-北方局阿卜杜勒·阿齐兹·希卢派、Zeinab Kabbashi 贝扎大会和 Tahir Hajar 苏丹解放力量联盟重组成立了“库什联盟”，呼吁“在承认苏丹族裔、文化和宗教多样性的基础上拟订一个新的国家项目”。与此同时，苏解-瓦希德派仍然游离于所有谈判框架之外。

36. 过渡当局在和平进程方面作出了重要决定并采取了突破性步骤。他们将“实现公正和全面和平”确定为要在不超过六个月内实现的首要战略优先事项，并为此建立了必要的体制框架，包括成立担任谈判筹备牵头机构的和平委员会。《宪法宣言》旨在“通过解决苏丹问题根源和处理冲突影响来结束战争”，同时确定了这方面的工作参数，包括执行联合国安全理事会第 1325(2000)号决议、对武装运动发布大赦、对危害人类罪和战争罪实施过渡期正义和问责措施、为联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在苏丹的工作提供便利、遵守赔偿及返还流离失所者和难民财产的国际标准。《宣言》还界定了通常被称为苏丹冲突驱动因素的“和平谈判的基本问题”，包括安全安排、权力和财富的公平分配、治理制度、土地和部落土地问题、平等公民身份以及正义与和解。《宣言》最后规定，应审查以往的和平协议以解决不平衡问题，并将过渡当局与武装运动签署的全面和平协议纳入《宪法宣言》。

37. 作为启动和平进程方面的具有里程碑意义的一步，在南苏丹总统萨尔瓦•基尔的主持下，过渡当局与由十个武装团体和同盟组成的联盟于 2019 年 9 月 11 日签署了《关于建立信任程序和谈判筹备的朱巴宣言》。各方商定了一系列具体措施(详见上文第 6 段)，促成 2019 年 10 月中旬之前进行直接谈判，以期在非洲联盟、政府间发展组织、联合国、欧洲联盟、三驾马车和若干双边伙伴的支持下，在 2019 年 12 月 14 日之前签署一项和平协议。

B. 目标和范围

38. 拟议的非洲联盟-联合国联合战略考虑了四个重要发展，即：(a) 苏丹各方在和平进程中发挥了主导作用；(b) 预计这一进程将在苏丹现代史上首次广泛纳入苏丹境内的几乎所有武装团体和(或)反叛运动；(c) 各方正在考虑在更广泛的苏丹背景下重新表述达尔富尔冲突；(d) 新的和平进程已经启动，并具备直接谈判、坚定承诺和紧迫的最后期限。

39. 这一战略的总体目标是支持政府的首要优先事项，即哈姆多克总理明确表示的结束现有冲突并在过渡期前六个月内实现和平。非洲联盟-联合国与其他外部行为体协作参与范围将包括支持：(a) 与达尔富尔和两个地区的武装团体开展包容性和平进程，包括遵循联合国安全理事会第 1325(2000)号决议和《宪法宣言》第 15 章；(b) 当地社区内的建设和平进程；(c) 区域和跨境倡议；(d) 宪法和选举进程。

C. 方法和支助领域

40. 实现公平和全面和平需要变革性方法和全系统(非洲联盟和联合国)支助，以解决冲突驱动因素并实现可持续发展目标。2018 年 6 月 1 日和 2019 年 5 月 30 日的前两次特别报告(S/2018/530 和 S/2019/445)指出了达尔富尔冲突的主要驱动因素，包括与民兵团体和小武器扩散有关的安全部门问题、土地问题及获取资源、治理和法治问题、人权和保护以及气候变化和环境退化的影响。最重要的是，《宪法宣言》的和平办法重在“解决苏丹问题的根源”(第 15 章，第 67 段(a))，其中全面阐述了“和平谈判的基本问题”(第 15 章，第 68 段)。

41. 《宪法宣言》明确承认的这一变革方法的两个维度是确保公正和可持续和平的关键，即：性别平等和增强妇女和青年权能和人权。关于第一个维度，在和平协议的背景下，联合国和非洲联盟将：(a) 支持过渡政府承诺确保立法机构中女性人数比例至少为 40%；(b) 支持在各级设立国家妇女和青年咨询委员会；(c) 加强弱势民众保护战略，特别考虑苏丹的女性境内流离失所者；(d) 协助过渡政府努力完成就《联合国负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室与非洲联盟委员会之间关于预防和应对非洲境内与冲突有关性暴力的合作框架》达成的协议。在人权方面，联合国和非洲联盟将在上文第 20 段详述的《东道国协定》所载商定领域提供支持。在苏丹政府与人权高专办签署《东道国协定》的基础上，需要迅速启动国家办事处，以巩固已有的势头。

42. 正如 9 月 7 日至 9 日在喀土穆与苏丹过渡当局的全系统协商结论所述，联合国和非洲联盟可通过以下方式为支持全面和平增加价值：(a) 提供关于缔结和平

协议的专门知识，包括将妇女和青年及性别平等观点纳入谈判，以及建立支持和监测协议执行情况的机制；(b) 在可持续发展目标框架内解决冲突根源，促进建设和平，包括在社会和经济领域采取建立信任措施，为包容性制宪进程铺平道路；(c) 利用斡旋促进国家、区域和国际利益攸关方之间的互动；(d) 使过渡政府能获得必要的平台和资源，包括利用建设和平委员会以及秘书长建设和平基金及妇女和平与人道主义基金等基金。

43. 在中期和今后六个月内，非洲联盟和联合国对包容性和平进程的支持可侧重于支持全国和平委员会，并在达尔富尔各地建立当地社区平台，将其作为第一步。此后，将为商定的安全安排编制和执行相关方案，特别关注武装团体及其支持者的解除武装、复员和重返社会，以及按照持久解决方案原则实现境内流离失所者安全、有尊严和自愿回返、重新定居和重返社会。在过渡期的第三阶段，非洲联盟和联合国将支持制宪和选举进程。

D. 下一步行动

44. 苏丹政治格局的积极转变和实地发展的步伐要求双管齐下：首先，可重新界定达尔富尔混合行动的任务和姿态，支持正在进行的实现全面和平的努力；其次，确定一些广泛参数供安全理事会审议，用以指导我们与苏丹过渡当局接触，最终确定达尔富尔混合行动结束后的后续机制可选方案。

1. 重新界定非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动的任务

45. 根据 2019 年 8 月 17 日《宪法宣言》和 2019 年 9 月 11 日《朱巴宣言》，为支持苏丹政府在过渡期前六个月内实现全面和平的战略优先事项，可重新审议达尔富尔混合行动从 2019 年 11 月 1 日起的优先事项，联合国安全理事会和非洲联盟和平与安全理事会可考虑下列缩编步骤：

(a) 第一个可选方案将包括根据非洲联盟和平与安全理事会 2019 年 6 月 13 日公报(PSC/PR/COMM.(DCCCXLVI))进行地域调整，同时遵循上文第 23 段所述特派团计划(第一阶段)。在这方面，达尔富尔混合行动将在最初六个月内维持相同的军警人员和文职人员上限，同时将地域覆盖面从目前的 13 个地点整合到当地武装分子仍然活跃的杰贝勒迈拉中部的 5 个或 6 个地点。根据第二个可选方案，达尔富尔混合行动将按照上文第 23 段所述进行缩编，目标是在 2020 年 6 月底之前完成缩编。

(b) 在此期间，特派团的任务将侧重于支助：(a) 和平进程；(b) 与执行预计将于 2019 年 12 月签署的和平协议有关的任务；(c) 和平委员会；(d) 加强州联络职能部门及其在杰贝勒迈拉的工作扩展。为此，应根据这些迫切的优先事项，在特派团当前预算范围内提供足够的资源。

(c) 应按照联合国细则和条例，并按照达尔富尔混合行动和苏丹政府制定、上文第 24 段所述的有序移交计划，将已关闭的队部移交给过渡当局，用于民用目的。

2. 非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动后续机制的参数

46. 最近几周非洲联盟和联合国官员在喀土穆和纽约与苏丹当局进行协商后，考虑到苏丹政府需要更多的时间来拟订对达尔富尔混合行动后续机制的需求，现提出以下宽泛参数供安全理事会审议，作为我们未来接触工作的指导原则：(a) 国家对这一存在的自主权和支持是其成功的先决条件。这一机制将符合《宪法宣言》的原则和政府的优先事项；(b) 根据《联合国维和行动共同承诺宣言》，任务应当“明确、重点突出、有序、有轻重缓急和可实现”；(c) 需解决的问题性质和安全条件不要求部署军事部门；(d) 可在《联合国宪章》第六章或第八章的范围内提供援助；(e) 部署时间表不应超过过渡期；(f) 这一机制应尽量减小规模和地域覆盖面。这些参数得到了非洲联盟、联合国和苏丹政府 2019 年 10 月 7 日在喀土穆举行的第 27 次三方协调机制会议的广泛核可，该会议还设立了一个联合工作队，负责确定可能后续存在的可选方案，并载入提交非洲联盟和平与安全理事会和安全理事会的 2019 年 12 月进度报告。该报告还将根据安全理事会今后的决定，审议达尔富尔混合行动的进一步缩编和撤离计划。

E. 财务问题

47. 大会 2019 年 7 月 3 日第 73/278 B 号决议和第 73/355 号决定授权秘书长为达尔富尔混合行动 2019 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间承付总额不超过 2.580 亿美元的款项。截至 2019 年 10 月 1 日，达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款为 2.02 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总计 37.989 亿美元。按照季度付款时间表，部队和建制警察费用已偿还至 2019 年 7 月 31 日，特遣队所属装备费用已偿还至 2019 年 3 月 31 日。

F. 意见和建议

48. 我们欢迎苏丹新的政治发展，并祝贺苏丹人民及其领导人取得的成就，这些成就启动了过渡进程，将推动该国迈向和平、民主和繁荣的未来。实现过渡期非常重要的目标将要求苏丹人民和该国所有政治行为体继续展现政治意愿、韧性和共同目标。我们还确认非洲联盟和埃塞俄比亚政府发挥了重要作用，通过成功的调解努力支持苏丹人民实现愿望，这突显了区域办法在预防和解决冲突方面的关键贡献。

49. 苏丹正处于历史性的十字路口。该国正在进行的具有里程碑意义的政治变革创造了一个独特的机会，有望结束持续数十年的冲突，并从根本上解决经济、社会和治理挑战。为使苏丹人民能够充分顺应这一新势头，我们呼吁国际社会尽最大努力支持过渡进程，解除对苏丹的所有经济和金融制裁，将苏丹从支持恐怖主义国家名单中除名，并动员对发展的财政支持，以确保目前政治成果的持久性。我们还呼吁安全理事会考虑审查根据第 1591(2005)号决议建立的制裁苏丹制度，包括解除武器禁运。我们在伴随苏丹进行这一关键过渡的同时，还必须高度重视该国人道主义需求的规模，认识到经济复苏需要时间。

50. 苏丹的政治变革为达尔富尔达成全面、公正和包容性的和平协议提供了切实的机会。8 月 17 日《宪法宣言》的签署、过渡政府的成立和 9 月 11 日《朱

巴宣言》的通过为解决达尔富尔和全国的剩余冲突驱动因素确立了必要的框架。我们呼吁苏丹政府、达尔富尔武装运动和包括境内流离失所者在内的所有利益攸关方抓住时机，按照《宪法宣言》以及《朱巴宣言》的模式和时间框架开展和平谈判。我们赞扬喀土穆过渡当局(主权理事会和政府)在接触所有武装团体方面发挥的领导作用，并赞赏南苏丹总统在这一进程中发挥的作用。我们还赞扬哈姆多克总理与苏解-瓦希德派的阿卜杜勒·瓦希德·努尔 9 月 30 日举行的历史性会晤。根据各方在 9 月 11 日声明中提出的请求，非洲联盟和联合国将继续共同努力，支持即将举行的谈判，以实现全面和平并结束苏丹冲突。

51. 9 月 7 日至 9 日在喀土穆与苏丹过渡当局举行的全系统协商所产生的战略成果，特别是其与实现和平进程、性别平等、增强妇女和青年权能以及人权有关的规定，构成了我们在过渡时期与苏丹政府和人民协作的基础。在这方面，我们欢迎就开设人权高专办驻苏丹办事处达成了协议。安全理事会成员对实现这些目标的支持对我们取得成功至关重要。

52. 达尔富尔混合行动的整并及其今后六个月在支持和平进程方面的重新定位符合苏丹政府的战略优先事项以及《宪法宣言》的规定。在我们与新当局的互动中，他们强调了在当前和平努力中不留真空以及支持和平委员会的重要性。

53. 一旦达尔富尔混合行动完成任务，则需要后续关注被《宪法宣言》确定为“和平谈判的基本问题”的若干冲突驱动因素。具体而言，预计将于 2019 年 12 月 14 日签署的和平协议的执行工作将要求就安全安排、境内流离失所者和难民自愿回返和持久解决方案、治理制度、土地和部落土地问题、过渡期正义及和解开展协调工作并提供资源。在过渡期间，这些问题需要非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会在与喀土穆新当局商定的适当框架内并根据新当局确定的方向予以关注。

54. 在苏丹和国际行为体为实现全面和平进行调整的背景下，有必要协调现有倡议以及非洲联盟高级别执行小组和非洲之角问题特使等相关实体的工作，以实现协调一致的目标和体制安排，支持苏丹人主导的倡议和机构。这将是我们在未来几周的共同优先事项。

55. 达尔富尔的过渡工作是一个独特的机会，可展示联合国、非洲联盟及其众多成员国如何履行在以行动促维和倡议的《联合国维和行动共同承诺宣言》中所作的承诺。需要作出集体承诺，确保采取包容性和参与性方法建设和平，并在达尔富尔混合行动撤出后继续支持保持和平，包括支持联合国国家工作队。联合国系统致力于通过综合分析和规划来管理这一过渡进程，以确保加强一致性。我们一直在与核可了《共同承诺宣言》的非洲联盟合作，力求履行我们共同的承诺，即实现相辅相成的政治目标和综合战略。

56. 最后，我们谨感谢非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表杰里迈亚·马马博洛、达尔富尔混合行动领导层及全体工作人员、联合国国家工作队、人道主义合作伙伴继续携手实现我们的共同目标。